

Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die deutsche Umweltpolitik

Hermann, Hans-Joachim; Langer, Sven

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hermann, H.-J., & Langer, S. (1989). Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die deutsche Umweltpolitik. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 12(1), 34-47. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-35600>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die deutsche Umweltpolitik

Hans-Joachim Hermann und Sven Langer

Mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte sind die rechtlichen Voraussetzungen für die Verwirklichung eines Europäischen Binnenmarktes geschaffen worden. Die Implementation des Binnenmarktes erfolgt durch ein System gemeinschaftlicher Maßnahmen zur Beseitigung materieller, technischer und steuerlicher Handelshemmnisse. Der Umfang und die Reichweite der geplanten Maßnahmen lassen erwarten, daß sie für die Umweltpolitik der Bundesrepublik von einiger Relevanz sein werden. Der folgende Beitrag untersucht die durch den Binnenmarkt veränderten Strukturbedingungen der Umweltpolitik der Bundesregierung und mögliche Einflüsse auf ihren Handlungsspielraum.

I. Der EG-Binnenmarkt

Von der EG-Kommission ist 1985 ein Weißbuch vorgelegt worden, das Maßnahmen enthält, um einen einheitlichen großen Markt zu schaffen, der günstige Bedingungen für die Stimulierung der wirtschaftlichen Tätigkeit, Wettbewerb und Handel bietet.¹⁾ Die von der Kommission entwickelten Ansätze sind mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) vom 28. Februar 1986 bestätigt worden. Danach soll bis zum 31. Dezember 1992 ein einheitlicher Wirtschaftsraum ohne Binnengrenzen geschaffen werden, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen des EWG-Vertrages gewährleistet ist (Art. 13 der EEA).

Haupthindernisse für den Binnenmarkt sind bestehende materielle Schranken, technische Schranken und steuerliche Barrieren. Mit dem Abbau der materiellen Schranken sollen die Personen- und Warenkontrollen an den EG-Binnengrenzen vollständig beseitigt und die

1) KOM (85) 310

Grenzstellen aufgelöst werden. Durch den Abbau von technischen Schranken, den sogenannten nicht-tarifären Handelshemmnissen, sollen die in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Normen und Vorschriften – soweit es für die frei Beweglichkeit innerhalb der Gemeinschaft nötig ist – vereinheitlicht werden. Für den Abbau der Steuerschranken ist eine Annäherung der Steuerstrukturen und der Steuersätze vorgesehen. Bisher hat die Kommission 208 konkrete Einzelschlüsse für den Binnenmarkt unterbreitet. Weiter 78 sind in Vorbereitung. Demgegenüber hat der Rat nur 69 angenommen.²⁾ Es ist zu erwarten, daß das Programm nicht in allen Teilen fristgerecht umgesetzt werden kann.

II. Umweltschutz und Binnenmarkt

Hauptziele bei der Verwirklichung des Binnenmarktes sind die Herstellung von möglichst unverfälschten und fairen, d.h. im wesentlichen vergleichbaren, Wettbewerbsbedingungen und der Abbau von Handelshemmnissen. Der angestrebte freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital setzt voraus, daß auch umweltpolitisch bedingte Wettbewerbsverzerrungen und Handelshemmnisse durch die Unterschiedlichkeit der Auflagen der Mitgliedstaaten aufgehoben werden. Prinzipiell werden alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Förderinstrumente des Umweltschutzes, die sich handelshemmend und wettbewerbsverzerrend auswirken können, von der Zielsetzung des Binnenmarktes berührt. Der Schwerpunkt liegt auf produktbezogenen Regelungen des Umweltschutzes.³⁾

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur EEA die Befürchtung geäußert, daß bei der Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben, der hohe Schutzstandard auf den Gebieten der Gesundheit, Sicherheit, des Umweltschutzes und des

2) KOM (88) 134

3) Bengt, Beutler u.a., Die Europäische Gemeinschaft – Rechtsordnung und Politik, 3. Aufl., Baden-Baden 1987, S. 499; Ludwig Krämer, Überlegungen zu einigen neuen Bestimmungen im Gemeinschaftsrecht, Europäischer Umweltrecht und europäische Umweltpolitik, Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Köln 1988, S. 157; Kurt Lietzmann, Die neuen Umweltbestimmungen im EWG-Vertrag, Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik, Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Köln 1988, S. 178

Verbraucherschutzes in der Bundesrepublik Deutschland auf ein insgesamt niedrigeres europäisches Niveau abgesenkt wird.⁴⁾ Genauso sehr muß befürchtet werden, daß mit zunehmender Intensität der Harmonisierung die politischen Handlungsspielräume der Bundesrepublik begrenzt werden. Der Erlaß von nationalen Rechtsvorschriften des Umweltschutzes ist nur noch unter Vorbehalt möglich, wobei das Gemeinschaftsrecht nationalem Recht vorgeht. Die Handhabung steuer-, technologie- und strukturpolitischer Instrumente unterliegt weitgefaßten Abstimmungspflichten. Die fast dreihundert einzelgesetzlichen Maßnahmen des Binnenmarktes bedeuten einen Kompetenzverlust des nationalen Gesetzgebers und eine Verlagerung der Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft. Diese Entwicklung muß mit Besorgnis verfolgt werden, da die Brüsseler Instanzen sich bislang als wenig umweltfreundlich erwiesen haben.

Die Realisierung des Binnenmarktes soll sich im wesentlichen durch die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und technischen Normen der Mitgliedstaaten vollziehen. Flankierende Maßnahmen sind die Angleichung der Umsatzsteuern, Verbrauchsabgaben und sonstigen indirekten Steuern, strukturpolitische Maßnahmen und Stillhalteverpflichtungen der Mitgliedstaaten. Bei der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften beschränkt sich die Kommission in einzelnen Produktbereichen darauf, die Mindestanforderungen an Gesundheitsschutz und technische Sicherheit festzulegen, um den Einigungsprozeß beschleunigen zu helfen.⁵⁾ Die Einhaltung dieser verbindlichen Mindeststandards, die die wesentlichen Kriterien benennen, die ein Produkt erfüllen muß, berechtigen es zum freien Verkehr innerhalb der Gemeinschaft.

Inanspruchnahme nationaler Ausnahmeregelungen oder Geltendmachung von Schutzklauseln. Aufgrund der neu eingeführten Mehrheitsentscheidungen bedarf es einer Mindestzahl von 23 von 76 Stimmen, um ein Vorhaben der Gemeinschaft zu blockieren. Gegenüber der bisherigen Rechtslage bedeutet dies, daß zwei große Staaten (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien), die über ein Gewicht von je 10 Stimmen verfügen, einen qualifizierten Mehr-

4) BR-Drs. 150/86, Rz. 9

5) Entscheidung des Rates vom 07.05.1985, Abl. 1985, C 136; vgl. Thomas Bruha, Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 46 (1986), 1-30

heitsbeschluß nicht verhindern können.⁶⁾ Nur wenn der Rat von einem Vorschlag der Kommission abweichen will, genügt weiterhin die Stimme eines Mitgliedstaates, um das Vorhaben aufzuhalten (Art. 149 Abs. 1 EWGV). Gleiches gilt, wenn das Parlament den gemeinsamen Vorschlag von Rat und Kommission zurückweist (Art. 149 Abs. 2c EWGV).

Ist eine Richtlinie zur Schaffung des Binnenmarktes nach Maßgabe des EWG-Vertrages erlassen worden, so kann ein Mitgliedstaat die Vorbehaltsregel des Art. 100a Abs. 4 in Anspruch nehmen. Danach kann er weiterhin einzelstaatliche Bestimmungen anwenden, die durch wichtige Erfordernisse des Umweltschutzes gerechtfertigt sind. Das Vorliegen dieser Voraussetzung wird von der Kommission geprüft. Kommt sie im Prüfungsverfahren zu dem Schluß, daß der Tatbestand der Behinderung des freien Warenverkehrs erfüllt ist, so kann sie den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anrufen. Der EuGH entscheidet in einem beschleunigten Verfahren über Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der einzelstaatlichen Maßnahme. Es steht zu erwarten, daß der EuGH im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, bei der Beurteilung von Ausnahmebegehren restriktiv verfahren wird, um die Durchbrechung der einheitlichen Geltung des Gemeinschaftsrechts auf ein Minimum zu beschränken.⁷⁾ Ob nach Art. 100a Abs. 4 auch neue Rechtsvorschriften zum Schutz der Umwelt eingeführt werden dürfen, ist umstritten.⁸⁾

Aufgrund des Artikels 8c und 100a Abs. 5 EWG-Vertrag besteht die Möglichkeit, bereits in den Text einer Harmonisierungsmaßnahme Schutzklauseln aufzunehmen, um die schutzwürdigen Belange eines Mitgliedstaates zu wahren. Schutzwürdige Belange sind die in Art. 36 aufgeführten nicht-wirtschaftlichen Gründe. Abwehrmaßnahmen des Umweltschutzes können damit insoweit gerechtfertigt werden, als sie unter Bereiche, wie öffentliche Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, Schutz von Gesundheit und menschlichem Leben, Tieren und Pflanzen und nationalem Kulturgut subsumierbar sind. Das schließt zum Bei-

6) Eckart Klein, Neuere Entwicklungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften, *Die öffentliche Verwaltung*, 1986, H. 22, S. 954

7) Beutler, 1987, S. 290

8) Nach Auffassung der Kommission ist dies zulässig; vgl. Krämer, 1988, S. 156. Anders jedoch die dänische Regierung, ebenda; J. Orstrom Møller, Binnenmarkt und Umweltschutz, *Europa-Archiv*, 1987, S. 503-504 und Zuleeg in: *Europäisches Umweltrecht und Europäische Umweltpolitik*. Hrsg. Hans Werner Rengeling, Carl Heymann-Verlag, Köln 1988, S. 183

spiel den ressourcen-ökonomischen Umweltschutz aus.⁹⁾ Schutzklauseln können durch einen interessierten Mitgliedstaat an zwei Punkten in den Programmformulierungsprozeß eingebracht werden: während der Beratungen im Rat und während der Beschlußfassung der Kommission. Die Kommission kann bei der Formulierung ihrer Maßnahmenvorschläge mit Rücksicht auf den unterschiedlichen Entwicklungsstand der einzelnen Volkswirtschaft geeignete Schutzmaßnahmen vorsehen (Art. 8c). Das Schutzklauselverfahren ist enger als die nationale Vorbehaltsregelung des Absatzes 4, denn es ist zeitlich begrenzt. Die Mitgliedstaaten können nur vorläufige Maßnahmen treffen. Die Maßnahmen unterliegen einem Kontrollverfahren der Gemeinschaft.

Durch das Gentleman's Agreement der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 05.03.1973 sind für den Bereich des Umweltschutzes weitgehende Stillhalte-, Informations- und Konsultationsverpflichtungen in Kraft gesetzt worden.¹⁰⁾ Danach ist bei Dringlichkeitsmaßnahmen im Umweltschutz in der Regel ein Moratorium von bis zu 10 Monaten einzuhalten. Für den Bereich der Normen und technischen Vorschriften ist diese Regelung mit der Richtlinie 83/189/EWG vom 28.03.1983 präzisiert worden.¹¹⁾ Jede entsprechende nationale Entwurfsvorlage ist der EG vorzulegen. Wenn die Gemeinschaftsorgane sich entscheiden, auf diesem Gebiet tätig zu werden, muß der betreffende Mitgliedstaat seine Aktivität auf 12 Monate aussetzen. Bisher war es den Mitgliedstaaten möglich, dieses Verfahren aus "dringenden Gründen des allgemeinen Gesundheitsschutzes oder der Sicherheit" zu umgehen. Mit ihrem Vorschlag KOM (87) 607 behält sich die Kommission ein Prüfungsrecht vor, ob diese dringenden Gründe gegeben sind.¹²⁾ Weiterhin sieht der Kommissionssvorschlag vor, daß die Kommission oder andere Mitgliedstaaten innerhalb von drei Monaten nach Vorlage der nationalen Benachrichtigung, Änderungswünsche vortragen können, die auf die Vermeidung von Handelshemmnissen zielen. Der betreffende Mitgliedstaat ist verpflichtet, diese zu berücksichtigen.

9) Gert Meier, *Einheitliche Europäische Akte und freier EG-Warenverkehr*, Neue Juristische Wochenschrift, 1987, S. 541; Manfred Zuleeg, *Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet des Umweltschutzes*, neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 6 (1988), S. 181

10) Abl. 1973, C 9

11) Abl. 1983, C 109

12) Abl. 1988, C 3

III. Problembereiche des Binnenmarktes

Vorliegende Untersuchungen gehen von einer umfassenden gesamtwirtschaftlichen Expansion durch den Binnenmarkt aus.¹³⁾ Durch die Dynamik der Marktintegration wird für die nächsten Jahre ein zusätzliches Wachstum von 4,5 % des Bruttoinlandprodukts der Gemeinschaft erwartet. Außerdem sollen 1,8 Millionen Arbeitsplätze neu geschaffen werden. Unmittelbare Kostensenkungen und Nachfragebelebungen sollen zu Umsatzsteigerungen für die Unternehmen führen. Damit verbunden sind verstärkte Belastungen der Ökosysteme der Gemeinschaft. Die Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes sind in einzelnen Gegenstandsbereichen des Umweltschutzes besonders deutlich. Im einzelnen soll dies für die Bereiche Energieerzeugung, Verkehr, chemische Produkte, Verpackungen, Bauwirtschaft, öffentliches Beschaffungswesen, Abfallwirtschaft und Gentechnologie gezeigt werden.

1. Energieerzeugung

Auf der Grundlage der im September 1986 vom Rat verabschiedeten "Neuen energiepolitischen Ziele der Gemeinschaft" hat die Kommission im April 1988 ein Arbeitsdokument mit dem Titel "Der Binnenmarkt für Energie" vorgelegt. Darin werden bestehende Handels hemmnisse und sonstige Hindernisse im Energiemarkt benannt und eine politische Strategie zu ihrer Beseitigung entwickelt.¹⁴⁾ Die Liberalisierungsmaßnahmen der Kommission zielen besonders auf eine Öffnung der nationalen Energiemärkte. Im Zusammenhang damit drängen ausländische Stromerzeuger auf den deutschen Markt. Auf dem Energieministerrat im Juni 1988 hat Frankreich die Aufnahme eines Satzes in das Anschlußkommuniqué verlangt, wonach die Rolle der Kernkraft bei der Stromerzeugung sowie die grenzüberschreitende Austauschbarkeit festgeschrieben werden sollte. Kommt es zu den beabsichtigten starken Importen ausländischen Stroms, ist mit sinkenden Emissionszahlen in der Bundesrepublik zu rechnen.

Die Kommission erwartet bei Wegfall aller Handelshemmnisse Einsparungen von 40 bis 60 Milliarden DM.¹⁵⁾ Eine Senkung der Ver-

13) Paolo Cecchini, Europa '92, Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988

14) KOM (88) 238

15) EG-Magazin, Nr. 10, 1988, S. I - VII

brauchspreise hätte weitreichende Folgen für die Energiepolitik in der Bundesrepublik. Die Energiesparpolitik in der Bundesrepublik leidet bereits unter den Preiseinbrüchen auf dem Ölmarkt. Im Zuge der EG-Steuerharmonisierung wird es schwieriger, eine Energiesteuerpolitik aufzubauen, d.h. auf dem Wege über höhere Energiepreise künstliche Anreize zum Energiesparen zu schaffen.¹⁶⁾ Ebenso problematisch scheint die Durchsetzung eines linearen, verbrauchsorientierten Stromtarifs. Wegen des Überangebots an Strom in einem Nachfragemarkt werden die Stromerzeuger ihren Großkunden eher bessere Konditionen einzuräumen versuchen.

Die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik hat in den vergangenen fünf Jahren umfangreiche Investitionen zur Umsetzung der Großfeuerungsanlagenverordnung durchgeführt. Unter den Bedingungen eines verschärften Wettbewerbs und Preisverfalls ist mit erheblichem Widerstand gegen weitere nationale Maßnahmen zur Emissionsabgrenzung zu rechnen. Die Wachstumsimpulse des Binnenmarktes lassen Rückwirkungen auf den Verlauf der Energieverbrauchskurve erwarten. Eine Steigerung des Energieverbrauchs ist absehbar. Dazu kommen vermutlich auch Steigerungen durch die erwarteten Preissenkungen.

2. Verkehr

Entsprechend dem Urteil des europäischen Gerichtshofes vom 22. Mai 1985 über "Gemeinsame Verkehrspolitik-Verpflichtung des Rates" ist binnen angemessener Frist ein freier europäischer Binnenmarkt für den Güterverkehr einzurichten.¹⁷⁾ Die Kommission hat in der Zwischenzeit entsprechende Vorschläge für eine Liberalisierung des Verkehrsmarktes vorgelegt.¹⁸⁾ Auswirkungen sind sowohl auf das Verkehrsaufkommen als auch auf die Verkehrsmittelwahl zu erwarten. Nach einer Einschätzung ist mit einer Zunahme des Güter-Verkehrs um 50 % zu rechnen.¹⁹⁾

16) KOM (87) 324

17) Abl. 1985, C 144

18) RL 85/347/EWG, VO 1674/87/EW, VO 1797/86/EWG, VO 3690/86/EWG, RL 87/601/EWG; RL 87/602/EWG, RL 87/3975/EWG; KOM (86) 383, KOM (86) 524, KOM (83) 340, KOM (86) 595, KOM (87) 729, KOM (85) 611, KOM (87) 31, KOM (87) 79

19) Flensburger Tageblatt, 18.03.1988. Eine Untersuchung für den Bundesminister für Verkehr geht von 3.400 zusätzlichen Lkw-Fahrten pro Tag aus: Heusch/

Die Möglichkeiten, eine nationale, umweltverträgliche Verkehrspolitik zu betreiben, werden durch die Harmonisierung des Binnenmarktes geringer. Die Bundesrepublik ist bei der Verschärfung der Abgasvorschriften auf die Zustimmung der anderen EG-Staaten angewiesen. Der Zwang zur Harmonisierung gefährdet die Möglichkeiten der Bundesregierung für eine steuerliche Förderung der Käufer von schadstoffgeminderten Kraftfahrzeugen. Im Zuge der Neuordnung der Abgaswerte für Kraftfahrzeuge unter 1,4 l haben bis auf die Niederlande, Dänemark und Griechenland alle Staaten zugestimmt, auf Steueranreize in der Zukunft zu verzichten. Die Kommission wurde aufgefordert, durch eine Klage gegen die Niederlande rasch einen Grundsatzentscheid des EuGH darüber herbeizuführen, ob die Förderung von Kraftfahrzeugen, die die gemeinsamen Normen übertreffen, aus wettbewerbsrechtlichen Gründen unzulässig sei. Die Bundesregierung wird bei Zulässigkeit der Maßnahmen weiterhin Steuernachlässe gewähren.²⁰⁾

Da der Nutzfahrzeugverkehr gemessen an der Fahrleistung überproportionale Umwelt- und Wegekosten verursacht, hat die Bundesregierung in konsequenter Umsetzung des Verursachungsprinzips eine Schwerverkehrsabgabe beschlossen.²¹⁾ Die für in- und ausländischen Schwerverkehr gleichermaßen geltende Regelung ist aber mit Rücksicht auf den Binnenmarkt bis 1992 befristet und soll dann durch die Angleichung der Kraftfahrzeugsteuer auf Gemeinschaftsebene ersetzt werden. Um weiter dieses Instrument nutzen zu können, bleibt der Bundesregierung allein die Möglichkeit, eine gemeinsame europäische Lösung zu suchen. Die Bundesregierung hat mit Wirkung vom 01.01.1989 den in der Bundesrepublik geltenden Mineralölsteuersatz angehoben. Künftige Erhöhungen werden aufgrund der angestrebten Harmonisierung der Verbrauchssteuern zunehmend schwieriger werden. Die Mineralölsteuersätze der Gemeinschaft sollen künftig nur noch gemeinsam angepaßt werden können.²²⁾

Forts. von letzter Seite

Bösefeld, Ordnungspolitische Szenarien zur Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Verkehrsmarktes, Gutachten für den Bundesminister für Verkehr, Nr. 90 208/86, Aachen 1988

20) Der Tagesspiegel, 25.11.1988

21) Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.11.1988.

22) KOM (87) 327, Abl. 1987, C 262

Fraglich ist auch die Anerkennung der Weitergeltung strengerer nationaler Maßnahmen nach Verabschiedung gemeinschaftsweiter Regelungen. Nach Auffassung der EG-Kommission widersprechen die in der Bundesrepublik geltenden Smogverordnungen EG-Recht und stellen ein Handelshemmnis dar.²³⁾ Entsprechend den Smog-Verordnungen der Länder können Fahrzeuge mit Drei-Wege-Katalysator bei Smogalarm benutzt werden, während dies für Fahrzeuge, die die Euro-Norm erfüllen, nicht gilt. Die Kommission hat in einer der Bundesregierung zugeleiteten Stellungnahme vorgeschlagen, entweder sämtliche Fahrzeuge bei Smogalarm von der Benutzung auszuschließen oder nur die Fahrzeuge, die nicht den neuen europäischen Normen für Kraftfahrzeuge entsprechen.

3. Chemische Produkte

Die Schaffung eines Binnenmarktes bedeutet für die Chemische Industrie in erster Linie die Herstellung eines homogenen Marktes für den Absatz ihrer Produkte. Die Marktstrategien der chemischen Betriebe setzen auf die Freizügigkeit des Warenverkehrs in Europa nach 1992.²⁴⁾ Damit verbunden ist die Gefahr eines Umlaufens strengerer nationaler Regelungen durch den Wegfall materieller und technischer Grenzkontrollen. Während in der Bundesrepublik zum Beispiel seit 1972 Polychlorierte Biphenyle (PCB) nur noch in geschlossenen Kreisläufen verwandt werden dürfen, werden sie in Frankreich noch zur Farbenherstellung verwandt.²⁵⁾ Durch unkontrollierte Importe können solche Produkte auf den deutschen Markt gelangen.

Am 20. April 1988 hat die Kommission einen Änderungsvorschlag für die Richtlinie über Gefährliche Stoffe von 1976 vorgelegt, mit dem die Verwendung von Pentachlorphenol (PCP) eingeschränkt werden soll.²⁶⁾ Die Kommission reagierte damit auf einen Einspruch Belgiens gegen eine geplante PCP-Verordnung der Bundesrepublik, die im Januar 1987 der Europäischen Gemeinschaft notifiziert worden war.²⁷⁾ Durch den belgischen Einspruch und den Richtlinienvorschlag der Kommission wird seitdem aufgrund der bestehenden Stillhalteverpflichtung das Inkrafttreten der bundesdeutschen Verordnung verhin-

23) Der Tagesspiegel, 21.10.1988; EG-Nachrichten, Nr. 45, 08.11.1988

24) EG-Magazin, Nr. 6, 1988, S. VI

25) KOM (88) 190, Abl. 1988, C 117

26) Die Zeit, 19.8.88

27) Umwelt, Nr. 2, 1987, S. 6

dert. Anders als der Verordnungsentwurf, der ein vollständiges Herstellungs- und Verwendungsverbot vorsieht, erlaubt der Richtlinien-vorschlag weiterhin den Einsatz von PCP zur Behandlung von Holz, Textilien und als Synthesewirkstoff.

4. Verpackungen

Die verstärkten Handelsströme des Binnenmarktes führen zu einer Verstärkung der Probleme im Verpackungsbereich. Vor allem ist damit zu rechnen, daß dezentrale Versorgungsstrukturen und funktionierende Mehrwegsysteme stärkeren Belastungen ausgesetzt sind. Nach Meinung der Kommission werden Mehrwegflaschen schon bei Transportwegen von mehr als 200 km unrentabel.²⁸⁾ Mit der Richtlinie 85/399/EWG und dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache 302/86 bestehen aber sichere Grundlage für die Beibehaltung und den Ausbau des deutschen Mehrwegsystems.²⁹⁾

Der EuGH hat mit seiner Entscheidung vom 20.09.1988 die Zulässigkeit des dänischen Einwegflaschenverbots bestätigt. Nach Ansicht des Gerichtshofes ist der Umweltschutz ein zwingendes Erfordernis, das die Anwendung von Art. 30 über den freien Handel begrenzen kann. Freiwillige Vereinbarungen, wie sie von der Bundesregierung verstärkt gesucht werden, erfordern eine Konzertierung mit den Herstellern, wie sie nur bei relativ abgeschotteten nationalen Märkten möglich scheinen. Im verschärften europäischen Wettbewerb bedeuten sie einen Wettbewerbsnachteil, der das Instrument in seiner Wirksamkeit gefährdet.

5. Bauwirtschaft

Ziel der Kommission bei der Regulierung der Bauwirtschaft ist eine weitere Markttöffnung für Baugeräte, -materialien und Dienstleistungen. Trotz eines Importanteils von 20 % gilt der deutsche Markt als besonders unzugänglich.³⁰⁾ Dazu tragen technische und prozedurale Regelungen bei. Die Gemeinschaft hat Lärmschutzrichtlinien für Kräne und Erdbewegungsmaschinen erlassen.³¹⁾ Sie schränken die Möglichkeit der Mitgliedstaaten ein, strengere Maßnahmen zu ergreifen.

28) Cecchini, 1988, S. 88

29) Abl. 1985, L 176; EuGH Mitteilungen, 87/C 1/08

30) Cecchini, 1988, S. 89

31) Rl 87/405/EWG, Abl. 1987, L 220; RL 86/662/EWG, Abl. 1986, L 384

Mit dem Richtlinienvorschlag KOM (86) 756 hat die Kommission einen Entwurf zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte entsprechend der neuen Konzeption der Harmonisierung vorgelegt, die die Festlegung nur noch der wesentlichen Anforderungen anstelle der unterschiedlichen national geltenden Vorschriften vorsieht.³²⁾ Die Richtlinie enthält eine Schutzklausel, derzufolge ein Mitgliedstaat ein Produkt aus Gründen der Sicherheit und Gesundheit vorübergehend verbieten oder mit Auflagen versehen kann. Die Kommission behält sich das letztendliche Entscheidungsrecht über die Zulässigkeit der Maßnahme vor. Die Kommission beabsichtigt, ähnliche Richtlinien für Erdbewegungsmaschinen und Ladegeräte vorzulegen.³³⁾

6. Öffentliches Beschaffungswesen

Im Weißbuch der Kommission von 1985 ist die breitangelegte Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens für ausländische Anbieter vorgesehen, da nur ein Viertel der öffentlichen Aufträge in der Gemeinschaft gemeinschaftsweit ausgeschrieben wird.³⁴⁾ Die in den siebziger Jahren eingeleitete Ausweitung der Auftragsvergabe soll insbesondere auch auf die bisher ausgeschlossenen Bereiche Energie, Verkehr, Wasser und Telekommunikation ausgedehnt werden. Die Kommission hat dem Rat Vorschläge für eine gemeinschaftrechtskonformere Anwendung der Vergabeverfahren vorgelegt.³⁵⁾

Die Richtlinie des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge schreibt vor, daß öffentliche Auftraggeber generell offene Verfahren der Auftraggeber generell offene Verfahren der Auftragsvergabe zu wählen haben, d.h. solche, bei denen alle interessierten Unternehmer ein Angebot abgeben können. Die dabei verwandten technischen Spezifikationen sind – soweit vorhanden – unter Bezugnahme auf innerstaatliche Normen, die europäische Normen umsetzen, oder unter Bezugnahme auf gemeinschaftliche technische Spezifikationen festzulegen.³⁶⁾ Ähnliches soll für die Vergabe öffentlicher Bauaufträge gelten.³⁷⁾ Damit werden die Ansätze,

32) Abl. 1987, C 93

33) KOM (88) 134, Annex III

34) KOM (85) 310, R. 81 ff.

35) KOM (88) 376; KOM (88) 377; KOM (88) 378

36) RL 88/295/EWG, Abl. 1988, L 127

37) KOM (88) 349

die in der Bundesrepublik gemacht worden sind, um den Anteil umweltfreundlicher Produkte im öffentlichen Bereich zu erhöhen, geschwächt. Der Spielraum für nationale, umweltbezogene Spezifikationen des Beschaffungsgutes wird eingeschränkt.

7. Gentechnologie

Die Kommission hat Anfang des Jahres 1988 zwei Richtlinienentwürfe zur Gentechnologie vorgelegt.³⁸⁾ In den Richtlinien soll zum einen die Freisetzung von gentechnisch manipulierten Organismen und zum anderen die Produktion geregelt werden. Die Beratung über die Freisetzungsrichtlinie ist, auf deutschen Wunsch, auf das nächste Jahr verschoben worden. Die Richtlinie über die Produktion gentechnisch veränderter Organismen steht zur Verabschiedung an. Sie sieht vor, daß im Unterschied zur 4. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz ein bloßes Anmeldeverfahren für gentechnische Anlagen genügt, also kein förmliches Genehmigungsverfahren notwendig ist. Weiterhin kann bei Verwendung bestimmter Organismen und Zelllinien die Produktion unmittelbar nach Bekanntgabe bei den Behörden aufgenommen werden, und die Fortschreibung der technischen Details der Richtlinie soll ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft erfolgen können (Art. 8 und 15 f.). Als Rechtsgrundlage der geplanten Richtlinie hat die Kommission den Art. 100a vorgesehen, da die Anforderungen des Binnenmarktes an gemeinschaftsweite Regelungen auf diesem Gebiet klar erkennbar seien.³⁹⁾ Von einigen Mitgliedstaaten wird dagegen 130s des Umweltschutztitels für angemessen angesehen. Auch die Bundesrepublik hat hier Vorbehalte angemeldet. Die Diskussion zeigt, daß die vermeintlich klare Trennung der Rechtsgrundlagen für den produktbezogenen und anlagebezogenen Umweltschutz im EWG-Vertrag nicht besteht. Gelingt es der Kommission, den Art. 100a als Rechtsgrundlage für den Gentechnologieschutz festzuschreiben, wird es für die Bundesrepublik schwerer, eine unbefriedigende Gentechnologieregelung zu verhindern und nationale Sonderregelungen zu treffen. Die Richtlinienentwürfe sehen keine Schutzklauseln für nationale, abweichende bestehende Regelungen vor.

38) KOM (88) 160; vgl. dazu auch Goffredo del Bino, European Commission Proposals for Biotech Safety Regulations, *European Environment Review*, 2 (1988), H. 2, 42-46

39) KOM (88) 160, S. 34

8. Abfallwirtschaft

Innerhalb der Gemeinschaft bestehen Überlegungen, den Binnenmarkt auf den Abfallbereich auszudehnen und Abfälle im Sinne von Art. 30 ff. EWGV als Handelsware anzusehen. Die Bundesregierung ist nicht dieser Auffassung und hat dies auch während der Beratung über die Richtlinie über die grenzüberschreitende Verbringung von giftigen und gefährlichen Abfällen in der Gemeinschaft dargelegt.⁴⁰⁾ Mit der Richtlinie über grenzüberschreitende Abfallbeseitigung sind die Grundlagen für die Sicherung der grenzüberschreitenden Verbringung durch das darin niedergelegte Begleitscheinverfahren geschaffen worden.⁴¹⁾ Eine offene Frage ist, inwieweit der Wegfall der materiellen Grenzkontrollen, die ordnungsgemäße, grenzüberschreitende Entsorgung berühren wird. Der Wegfall von Regelkontrollen bedeutet einen zusätzlichen Anreiz, die Kostenunterschiede bei der Beseitigung von Industrie- und Sondermüll in den einzelnen Ländern stärker auszunutzen.

IV. Schlußbetrachtung

Die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes ist keine umweltneutrale Maßnahme. Es sind vor allem drei Problemkreise, die davon berührt werden: 1. die Weitergeltung nationaler Maßnahmen, 2. der Erlaß neuer, nationaler Schutzmaßnahmen und 3. eine erhöhte Umweltverschmutzung durch stärkere Wirtschaftsaktivität und Verlagerung auf umweltschädlichere Produkte und Verfahren. Zur Durchsetzung nationaler, umweltpolitischer Ziele wird es verstärkt darauf ankommen, im Mehrheitssystem Koalitionen mit fortschrittlichen Staaten wie Dänemark, Luxemburg und den Niederlanden zu suchen. Die Bundesregierung sollte verstärkt EG-Strukturprogramme in den südlichen Ländern der Gemeinschaft unterstützen, um damit Sensibilitäten für eigene umweltpolitische Vorstellungen zu schaffen. Der Interessenausgleich der Einheitlichen Europäischen Akte beruht auf der Erfüllung der regionalpolitischen Forderung der weniger entwickelten Mitgliedstaaten für ihre Zustimmung zum Umweltkapitel.⁴²⁾ Das Europäische Parlament hat sich stets engagiert für den Umweltschutz ausgesprochen. Durch eine kooperative Informationspolitik und breitere Unterstützung könnte seine Öffentlichkeitswirkung und seine durch die EEA

40) Umwelt, Nr. 9, 1988, S. 360; KOM (88) 391, Abl. 1988, C 295

41) RL 87/112/EWG, Abl. 1987, L 48

42) Rudolf Hrbek und Thomas Läufer, Die Einheitliche Europäische Akte, Europa-Archiv, 1986, S. 180

verbesserte Stellung im Entscheidungsprozeß genutzt werden.⁴³⁾

In diese Bemühungen muß auch die Kommission einbezogen werden. Die Kommission bestimmt durch die Vorlage der Entwürfe maßgeblich den Inhalt der Gemeinschaftsregelungen. Durch die Bereitstellung entsprechenden Sachverstands und geeigneter Ressourcen kann die Beschlußfassung der Kommission frühzeitig beeinflußt werden.

Als mögliche Alternative zur EG-weiten Harmonisierung sollte in Teilbereichen eine Regionalisierung der Normenbildung angestrebt werden.⁴⁴⁾ Strukturelemente der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, wie abgestufte Regelungen, Fortschrittsklausel und Übergangsfristen, sind auch im Binnenmarkt anwendbar.

Probleme sind jedoch auch nach der Realisierung des Binnenmarktes 1992 zu erwarten. Nach Vollendung der Markteinigung tritt das neue System der gegenseitigen Anerkennung und Gleichwertigkeit der rechtlichen Regelung in Kraft (Art. 100b EWGV), das die Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften nach Art. 100a ablösen soll. Sind gemeinschaftliche Maßnahmen bis Ende 1992 nicht ergangen, so kann der Rat mit Mehrheit die Gleichwertigkeit der einzelstaatlichen Vorschriften feststellen und damit den Schutz gegen unerwünschte Importe außer Kraft setzen. Die Kommission hat dieses Konzept, unterstützt vom EuGH, schon im untergesetzlichen Bereich anzuwenden versucht.⁴⁵⁾ Für die Bundesrepublik bedeutet die Verwirklichung eines solchen Verfahrens, daß auch Produkte auf den bundesdeutschen Markt drängen werden, für die Verwendungsbeschränkungen oder Verbote bestehen. Bestehende nationale Regelungen könnten nicht mehr auf dem Wege über Verhandlungen in wettbewerbsneutrales Gemeinschaftsrecht überführt werden.

Hans-Joachim Hermann
Umweltbundesamt
Bismarckplatz 1
1000 Berlin 33

43) Vgl. dazu EG-Nachrichten, Nr. 45, 08.11.1988, S. 5

44) Abgestufte Integration, Eberhard Grabitz (Hrsg.), Kehl 1984; Achilles Skordas, Umweltschutz und freier Warenverkehr im EWG-Vertrag und GATT, Steinach 1986, S. 194; Ulrich Weinstock, Eine europäische Umwelt?, Zeitschrift für Umweltpolitik, 1983, S. 1-47

45) Joachim Sedemund und Frank Montag, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Neue Juristische Wochenschrift, 1987, S. 548